

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan oleh Saputra (2014) menggunakan analisis Rasio Kemandirian, Efektivitas serta trend Kemandirian dan Efektivitas sebagai alat analisis kinerja keuangan. Pada rasio Kemandirian di Propinsi Sumatera Barat masih tergolong rendah dilihat dari tahun 2004 yang mencapai 7,3% kemudian tahun 2005 menjadi 7,5%, kemudian menurun pada tahun 2006 menjadi 5,9%. Secara rata-rata dari tahun 2004-2011 berada pada kecenderungan 6,5% yang menandakan tingkat kemandirian sangat rendah sekali. Kemudian tingkat efektivitas pada penelitian tersebut sangat efektif dilihat dari rata-rata tahun 2004-2011 berada pada kecenderungan sebesar 109,8%. Kemudian dari hasil trend kemandirian secara rata-rata berada pada kecenderungan 95,3% yang berarti menurun karena kurang dari 100%. Kemudian pada trend Efektivitas penelitian tersebut secara rata-rata dari tahun 2004-2011 mencapai 116,2% yang menandakan kenaikan karena presentase lebih dari 100%

Penelitian yang dilakukan oleh Wilantari (2017) menggunakan analisis Rasio Kemandirian, Efektivitas, Efisiensi, Pertumbuhan, Share, Ekonomi dan Ketergantungan. Dari hasil yang diperoleh dapat diketahui bahwa tingkat kemandirian pada Kabupaten/Kota di Jawa Tengah sangat rendah karena rata-rata nilainya dibawah 25%. Kemudian Rasio Efektivitas pada daerah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah sudah efektif dikarenakan nilainya lebih dari 100%. Kemudian

Efisiensi menunjukkan 90-100% berarti dapat dikatakan PAD kurang efisien. Kemudian rasio keserasian difokuskan pada kebutuhan belanja rutin dan belanja operasi dikarenakan nilainya lebih besar. Kemudian pada pertumbuhannya sangat tinggi dimana pada tahun 2013 mencapai 26,32% dan tahun 2014 mencapai 51,65% . Kemudian pada analisis share dapat diketahui bahwa rata-rata indeks share mencapai 13,03 pada tahun 2013 dan sebesar 16,62 pada tahun 2014 hal ini menunjukkan peningkatan dari tahun-ke-tahun. Kemudian pada rasio ekonomi dapat dinyatakan kota dan kabupaten di Jawa Tengah tergolong ekonomis terlihat dari tahun ke tahun mengalami peningkatan.

Penelitian yang dilakukan oleh Rahmayati (2016) menggunakan analisis Rasio Kemandirian, Efektivitas, Efisiensi, Keserasian, Pertumbuhan dan DSCR. Dari alat analisis tersebut dapat diketahui bahwa tingkat kemandirian Kabupaten Sukoharjo mengalami peningkatan yaitu 11,37% pada tahun 2011, 17,21% pada tahun 2012 dan 17,36% pada tahun 2013, namun hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemandirian kabupaten Sukoharjo masih rendah. Kemudian pada Rasio Efektivitas dapat diketahui bahwa Kabupaten Sukoharjo dalam rasio efektivitas sudah menunjukkan efektif yang menunjukkan angka rata-rata diatas 100%. Kemudian pada Rasio Efisiensi secara umum Kabupaten Sukoharjo masih menunjukkan angka rata-rata dibawah 100% yang berarti pemerintah daerah sudah mengelola secara efisien. Kemudian pada rasio keserasian secara umum Kabupaten Sukoharjo masih diprioritaskan dalam belanja operasi atau belanja rutin yang dikarenakan nilai terbesar berada pada belanja operasi. Jumlah pertumbuhan PAD Kabupaten Sukoharjo mengalami fluktuatif. Pada rasio DSCR pemerintah Kabupaten

Sukoharjo memiliki kemampuan dalam membayar kembali pinjaman, hal ini menunjukkan bahwa nilai DSCR rata-rata diatas 2,5.

2.2. Kajian Teori

2.2.1 Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5 adalah suatu hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom dalam mengatur serta mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat secara menyendiri sesuai dengan pertauran perundang-undangan. Menurut Badrudin (2012:15), yang dimaksud otonomi daerah merupakan suatu proses pelimpahan sebuah wewenang dalam perencanaan serta pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat ke suatu lembaga atau organisasi unit pelaksana daerah, ke organisasi semi-otonom (parastatal), ataupun kepada pemerintah daerah maupun non pemerintahan. Otonomi daerah merupakan suatu proses devolusi pada suatu sektor publik yang terjadi suatu pengalihan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi serta kabupaten/kota selain itu otonomi daerah juga merupakan sebuah proses pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi serta kabupaten/kota yang berdasarkan Undang-Undang yang berlaku.

Presiden Republik Indonesia merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan di wilayah (NKRI) dimana kekuasaan pemerintahan tersebut diterapkan dalam berbagai jenis suatu urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan secara umum merupakan sebuah urusan kekuasaan yang hakikatnya menjadi

wewenang pemerintah (presiden) yang pelaksanaannya akan dilakukan oleh beberapa kementerian-kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah yang telah ditunjuk guna untuk melindungi, melayani, memberdayakan dan mensejahterakan masyarakat di masing-masing daerah otonom. Adapun beberapa azas tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di beberapa daerah-daerah, diantaranya adalah azas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas Pembantuan.

Azas Desentralisasi secara umum adalah sebuah penyerahan berupa urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah-daerah otonom berdasarkan dengan asas otonomi. Dimana asas otonomi tersebut adalah suatu prinsip atau pedoman dasar untuk sebuah penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah. Pengertian dari otonomi daerah secara umum merupakan suatu hak, kewajiban serta wewenang daerah otonom guna mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat itu sendiri, sehingga tidak terlalu banyak menggantungkan pihak-pihak ekstern (pemerintah pusat dan gubernur) guna menciptakan kemandirian suatu daerah.

Asas Dekonsentrasi secara umum adalah sebuah pelimpahan sebagian dari urusan pemerintahan yang merupakan suatu kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat, kepada beberapa instansi vertikal tertentu, atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai seseorang yang menjadi penanggung jawab dalam sebuah urusan pemerintahan umum. Sebuah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang bertugas mengurus suatu urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah-daerah otonom

dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, hal tersebut merupakan pengertian secara singkat dari Instansi vertikal.

Tugas Pembantuan merupakan suatu pemberian tugas dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom yang tujuannya guna melaksanakan sebagian dari urusan pemerintahan, dimana urusan tersebut seharusnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Disisi lain juga pemerintah provinsi kepada daerah Kabupaten/Kota guna untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan dimana seharusnya urusan tersebut merupakan kewenangan pemerintah provinsi. (Siregar, 2015: 74-75)

Tujuan yang ingin dicapai dalam dilakukan otonomi daerah tersebut adalah untuk mengembangkan daerah, meningkatkan suatu pelayanan mitra kepada masyarakat, meningkatkan kemandirian daerah dalam mengelola suatu potensi yang dapat menghasilkan sumber pendapatan daerah serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan daya saing suatu daerah otonom tersebut.

Pemerintah pusat hendaknya setiap saat perlu melakukan pengendalian yang lebih ketat dengan selalu melakukan verifikasi terhadap seluruh informasi yang didapat oleh pemerintah daerah tentang APBD agar nantinya dapat terkontrol dan meminimalisir penyelewengan dana dalam kinerja keuangan. Ciri-ciri suatu keberhasilan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah kempuan daerah dalam mengelola keuangan daerah dan dapat meminimalisir ketergantungan kepada pemerintah pusat dimana hal tersebut dapat disebut kemandirian daerah.

2.2.2 Keuangan Daerah

Berdasarkan Permendagri No.13 tahun 2006, Keuangan daerah merupakan suatu hak serta kewajiban untuk pemerintah daerah dalam suatu hal tentang penyelenggaraan kinerja pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang, disisi lain juga segala bentuk kekayaan yang ada hubungannya dengan suatu hak dan kewajiban daerah itu sendiri. Dimana keuangan daerah dapat dihimpun meliputi penerimaan dan pengeluaran, penghimpunan pajak, kekayaan daerah yang dikelola dan dipisahkan, serta kekayaan dari pihak lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah.

Keuangan daerah akan dikelola berdasarkan dengan 10 azas-azas umum dalam pengelolaan keuangan daerah sebagaimana mestinya. Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat atau berpedoman kepada perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan serta dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya dengan memperhatikan azas-azas keadilan, kepatuhan, serta bermanfaat untuk masyarakat nantinya. Maksud dari penjabaran azas-azas dapat dijelaskan diantaranya yang pertama adalah tertib, yang berarti bahwa keuangan daerah dapat dikelola secara tepat waktu dan tepat guna (tepat sasaran) selain itu dapat didukung dengan adanya lampiran bukti-bukti administrasi yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kemudian azas yang kedua yaitu taat kepada peraturan perundangan, yaitu keuangan daerah dapat dikelola dengan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas yang ketiga yaitu efektif, yaitu suatu pencapaian hasil

dari program dengan target yang telah ditetapkan, dengan cara membandingkan keluaran dengan hasil. Asas yang keempat adalah Efisien, dimana suatu pencapaian keluaran yang maksimum dengan masukan tertentu atau penggunaan masukan terendah untuk mencapai sebuah keluaran tertentu. Asas yang kelima adalah Ekonomis dimana perolehan pemasukan (input) dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada tingkat harga yang lebih rendah.

Kemudian asas yang keenam adalah Transparan yang berarti prinsip keterbukaan kepada masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi dengan seluas-luasnya tentang keuangan daerah yang telah dikelola oleh pemerintah. Asas yang ketujuh adalah bertanggungjawab yang berarti bahwa wujud dari kewajiban seseorang untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sebuah sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya (pemerintah) dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Azas yang kedelapan adalah keadilan, yang berarti bahwa pemerintah daerah harus mampu menyeimbangkan atau mendistribusikan suatu kewenangan serta pendanaan secara merata berdasarkan pertimbangan yang obyektif. Kemudian asas yang kesembilan yaitu kepatuhan, yang berarti bahwa tindakan atau suatu sikap yang dilakukan dengan wajar dan proporsional oleh pemerintah dalam mengelola keuangan daerah. Kemudian asas yang kesepuluh adalah manfaat, yang berarti bahwa suatu keuangan daerah diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat pada masing-masing daerah secara merata. (Siregar, 2015: 13-14)

2.2.3 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah

Menurut Siregar (2015: 31) APBD adalah rencana anggaran atau unsur anggaran-anggaran daerah yang dihimpun dan disatukan dalam satu periode tahun tertentu. APBD merupakan dasar untuk mengukur seberapa besar pendapatan yang diterima dan belanja yang dikeluarkan pada satu tahun periode. Struktur utama APBD meliputi beberapa komponen sebagai berikut:

a. Pendapatan

Jika dibandingkan dengan sektor lainnya seperti sektor bisnis, sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah relatif terprediksi serta lebih stabil dikarenakan pendapat tersebut tercantum dalam undang-undang dan perturan daerah yang bersifat mengikat dan dapat dipaksakan. Lain halnya dengan sektor bisnis dimana faktor yang mempengaruhinya adalah pasar yang tidak pasti dan selalu berubah-ubah (fluktuatif), maka pendapatan juga ikut mengalami atau bersifat fluktuatif. Pada pasar persaingan sempurna tidak terjadi sebuah monopoli ataupun juga oligopoli dimana perusahaan tidak dapat memaksa ataupun mewajibkan pelanggan untuk membeli suatu produk barang atau jasa yang tujuannya untuk mendapatkan sumber pendapatan bagi perusahaan.

Disisi lain juga, pemerintah daerah dengan dilindungi oleh hukum peraturan perundangan berhak untuk memungut atau menarik pajak daerah dan retribusi daerah. Pemerintah juga berhak dan menegaskan untuk memaksa melakukan wajib pajak guna membayar pajak, apabila pajak tidak dibayarkan maka pemerintah juga berhak memberikan sanksi apabila tidak patuh untuk membayar pajak. Oleh sebab itu pendapatan dalam instansi pemerintahan relatif stabil dan

pemerintah perlu melakukan manajemen pendapatan secara baik agar dapat menghasilkan pendapatan yang optimal.

Untuk dapat menghasilkan pendapatan yang baik dan optimal, pemerintah harus mengenali sumber-sumber pendapatan daerah. Sumber pendapatan daerah dapat dijabarkan menjadi dua yaitu sumber pendapatan yang saat ini sudah tersedia dan telah ditetapkan dengan terikat oleh peraturan perundangan, serta sumber pendapatan di masa yang akan datang yang masih tersembunyi atau potensial yang dapat menghasilkan suatu pendapatan dengan melakukan upaya-upaya tertentu. Selain untuk mengenali beberapa sumber pendapatan, hal lainnya yang sangat penting untuk dilakukan oleh pemerintah daerah adalah menciptakan inovasi sumber-sumber pendapatan yang baru. Sumber pendapatan yang baru dapat dilakukan dengan menciptakan inovasi-inovasi melalui program-program seperti ekonomi daerah, kemitraan pemerintah daerah terhadap pihak swasta, dan masih banyak lagi program inovasi baru lainnya yang dapat menopang pendapatan pemerintah daerah lainnya. (Mahmudi, 2010: 16)

Sumber-sumber dalam komponen pendapatan terbagi dalam beberapa kategori diantaranya

1. Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan yang diperoleh daerah berdasarkan Peraturan Daerah untuk mengumpulkan dana guna keperluan daerah. Pendapatan Asli Daerah meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. (Mahmudi, 2010)

a) Pajak Daerah

Secara umum, pajak daerah memberikan kontribusi terbesar dalam Penerimaan Pendapatan Asli Daerah. Kontribusi pajak terhadap total penerimaan daerah juga terus mengalami peningkatan. Pemerintah wajib menarik pajak terhadap masyarakatnya yang berguna untuk membangun perekonomian daerah disisi lain juga digunakan sebagai input (pemasukan) bagi pemerintah dalam mendanai program kerja pemerintah daerah. Pajak daerah merupakan pungutan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kepada wajib pajak daerah tanpa ada kontraprestasi langsung yang bisa diterima wajib pajak atas pembayaran pajak tersebut. Pajak daerah harus memberikan keadilan, baik adil dalam vertikal yang berarti bahwa sesuai dengan tingkatan sosial kelompok masyarakat dan horizontal yang berarti berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat. (Mahmudi, 2010: 21-22)

b) Retribusi Daerah

Retribusi daerah pada umumnya adalah merupakan sumber pendapatan penyumbang PAD kedua setelah pajak daerah. Retribusi daerah merupakan pungutan yang dilakukan pemerintah daerah kepada wajib retribusi atas pemanfaatan suatu jasa tertentu yang disediakan oleh pemerintah. Dalam hal ini terdapat imbalan (kontraprestasi) langsung yang didapat dan dinikmati oleh pembayar retribusi. Retribusi dapat digolongkan menjadi 3 jenis yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. (Mahmudi, 2010: 25)

c) Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan

Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan Suatu komponen penerimaan berupa hasil dari laba perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dapat menunjang Pendapatan Asli Daerah. Misalnya dalam bentuk laba Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), laba dari bank dan non bank. (Mahmudi, 2010)

d) Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah diperoleh dari hasil penjualan berupa kekayaan daerah yang tidak dapat dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga serta suatu komisi sebagai akibat dari aktivitas penjualan atau pengadaan barang /jasa oleh daerah (Mahmudi, 2010)

2. Dana Perimbangan

Merupakan dana yang dialokasikan kepada pemerintah daerah guna mendanai suatu daerah dalam rangka pelaksanaan suatu desentralisasi. Dana tersebut bersumber dari APBN pemerintah pusat yang kemudian ditransfer ke pemerintah daerah yang meliputi dana bagi hasil pajak/bagi hasil bukan pajak, Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus. (Mahmudi, 2010)

3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Pendapatan daerah yang meliputi Hibah, Dana darurat, dana bagi hasil pajak dari propinsi dan pemda lainnya, Dana penyesuaian dan otonomi daerah, Bantuan keuangan dari propinsi atau pemda lainnya, lain-lain). (Wahyu, 2017)

b. Belanja

Istilah dalam belanja pada umumnya diperlukan hanya untuk kebutuhan disektor publik, bukan didalam sektor bisnis. Dalam belanja sektor publik ada keterkaitan dengan sebuah penganggaran yang menunjukkan besaran jumlah uang yang telah dikeluarkan atau dibelanjakan selama satu tahun anggaran tersebut. Pada belanja terdapat beberapa penjabaran bentuk, ada yang berbentuk belanja operasi (*operation expenditure*) yang pada umumnya merupakan biaya (*expense*) dan juga belanja modal (*capital expenditure*) yang merupakan suatu belanja investasi yang berupa *cost* sehingga nantinya akan diakui melalui neraca (Mahmudi, 2010: 88). Dalam komponen belanja terbagi dalam beberapa kategori diantaranya

1. Belanja Tidak Langsung

Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan dan tidak berhubungan secara langsung dengan suatu pelaksanaan program kegiatan pemerintah daerah. Belanja tidak langsung meliputi Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Subsidi, Belanja Hibah, Belanja Bantuan Sosial, Belanja Bagi Hasil kepada propinsi/Kab/Kota dan Pemdes, Belanja Bantuan keuangan kepada Propinsi/Kab/Kota dan Pemdes, Belanja Tidak Terduga (Mahmudi, 2010)

2. Belanja Langsung

Belanja langsung merupakan suatu belanja yang dianggarkan dan berhubungan secara langsung dengan suatu pelaksanaan program kegiatan pemerintah daerah. Belanja langsung meliputi Belanja Pegawai, Belanja Barang dan Jasa, Belanja Modal) (Wahyu, 2017). Berikut adalah gambaran klasifikasi

dalam belanja pada organisasi sektor publik berdasarkan PP 24/2005 dan Permendagri 59/2007.

Tabel 2.1 Klasifikasi Belanja Berdasarkan Peraturan Pemerintah 24/2005 dan Permendagri 59/2007

Keterangan	PP 58/2005 & PERMENDAGRI 59/2007	PP 24 TAHUN 2005
Dasar Pengklasifikasian Belanja	Belanja dapat diklasifikasikan berdasarkan jenis aktifitas, oleh karena itu belanja dapat dikelompokkan menjadi beberapa kelompok yaitu sebagai berikut: 1. Belanja Tidak Langsung 2. Belanja Langsung	Belanja akan dikelompokkan berdasarkan masa pada manfaat belanja, sehingga belanja akan dikelompokkan menjadi: 1. Belanja Operasi 2. Belanja Modal 3. Belanja Tidak Terduga
Jenis Belanja	Pada belanja terdapat beberapa jenis kelompok belanja yang terdiri atas: Belanja Tidak Langsung: 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Bunga 3. Belanja Subsidi 4. Belanja Hibah 5. Belanja Bantuan Keuangan 6. Belanja Bantuan Sosial 7. Belanja Tidak Terduga Belanja Langsung: 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang dan Jasa 3. Belanja Modal	Pada belanja terdapat beberapa jenis kelompok belanja yang terdiri atas: Belanja Operasi: 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang dan Jasa 3. Belanja Bunga 4. Belanja Subsidi 5. Belanja Hibah 6. Belanja Bantuan Keuangan 7. Belanja Bantuan Sosial Belanja Modal: 1. Belanja Aset Tetap 2. Belanja Aset Lainnya Belanja Tidak Terduga
Transfer Ke Kab/Kota/Desa	Dimasukkan kedalam belanja Tidak Langsung pada Belanja Bantuan Keuangan	Tidak dimasukkan kedalam Belanja Operasi, akan tetapi dipisahkan tersendiri didalam pos Transfer

Pengakuan Belanja Modal pada Neraca	Barang modal nantinya akan diakui atau dicatat didalam neraca adalah sebesar nilai pada barang modalnya saja, tidak termasuk pada biaya pengadaannya. Pada belanja pegawai dan belanja barang dan jasa tidak diakumulasikan kedalam barang modal yang pada umumnya terkait dengan pengadaan barang modal.	Barang modal nantinya akan diakui atau dicatat didalam neraca adalah nilai modal yang akan dibeli atau diadakan ditambah dengan beberapa biaya-biaya lain yang terkait dengan pengadaan barang modal.
-------------------------------------	---	---

Sumber: PP 24/2005 dan Permendagri 59/2007 (Mahmudi, 2010: 100)

c. Pembiayaan

Dalam komponen pembiayaan terbagi dalam beberapa kategori diantaranya Penerimaan (Meliputi SILPA TA sebelumnya, Pencairan Dana Cadangan, Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, Penerimaan Pinjaman Daerah dan Obligasi Daerah, Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman), Pengeluaran (Meliputi Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal (Investasi) Daerah, Pembayaran Pokok Utang, Pemberian Pinjaman Daerah, Pembayaran Kegiatan Lanjutan, Pengeluaran Perhitungan Pihak Ketiga)

Dalam penjelasan tersebut suatu komponen yang dapat mempengaruhi kinerja kemandirian keuangan daerah adalah sumbangan-sumbangan dari pemerintah serta lain-lain pendapatan daerah yang sah. Agar terciptanya suatu kemandirian daerah, maka perlu upaya meminimalisir ketergantungan terhadap sumbangan-sumbangan dari pemerintah daerah.

2.2.4 Kinerja Keuangan Daerah

Menurut Saputra (2014) dalam penelitiannya menyatakan bahwa Kinerja adalah suatu gambaran dalam pencapaian suatu kegiatan yang dapat mewujudkan suatu sasaran maupun tujuan suatu organisasi. Gambaran secara umum menjelaskan bahwa kinerja adalah suatu capaian prestasi oleh suatu organisasi dalam jangka waktu periode tertentu. Dalam kinerja pemerintah daerah, kinerja adalah capaian yang dilaksanakan dalam mengelola serta memanfaatkan sumber-sumber pendapatan guna memenuhi kebutuhan dan mendorong berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat, serta pembangunan perekonomian pada daerah tersebut.

2.2.5 Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Analisis Keuangan adalah suatu usaha mengidentifikasi suatu keuangan berdasarkan dengan laporan keuangan dalam periode tertentu. Pada Pasal 4 PP Nomor 58 tahun 2005 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan daerah dikelola secara tertib, transparan, akuntabilitas, berdasarkan peraturan perundang-undangan, efektif, efisien dan bersifat ekonomis serta memperhatikan suatu kepatuhan dan asas kedilan serta timbul suatu manfaat kepada masyarakat. Pemerintah daerah otonom wajib melaporkan suatu kinerja keuangan yang ditugaskan dalam bentuk laporan pertanggung jawaban keuangan guna menjalankan suatu urusan pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerah secara transparan serta dapat dipertanggung jawabkan. Alat yang digunakan untuk mengukur capaian kinerja keuangan pemerintah adalah dengan menganalisis

beberapa rasio keuangan terhadap APBD yang telah ditetapkan selama periode tersebut.

a) Rasio Kemandirian Keuangan Daerah

Rasio Kemandirian keuangan pemerintah daerah menjelaskan atau menunjukkan suatu kemampuan daerah dalam mengelola serta membiayai sendiri urusan pemerintahan, pelayanan masyarakat (dihimpun dari pembayaran pajak dan retribusi dari masyarakat sebagai sumber pendapatan daerah) serta pembangunan daerah. Dapat diketahui bahwa semakin tinggi rasio kemandirian keuangan pemerintah daerah mengandung arti bahwa tingkat ketergantungan daerah terhadap bantuan pihak ekstern (terutama pemerintah pusat atau propinsi) semakin rendah demikian sebaliknya. Rasio kemandirian keuangan daerah dapat menggambarkan suatu perkembangan pembangunan daerah dan tingkat pelayanan masyarakat, apabila semakin tinggi nilainya maka tingkat partisipasi masyarakat dalam membayar pajak dan retribusi semakin tinggi. Berikut adalah penjelasan pola hubungan dalam kriteria Kemandirian keuangan daerah

Tabel 2.2 Pola Hubungan dan Tingkat Kemandirian Daerah

Kemandirian Daerah	Kemandirian (%)	Pola Hubungan
Rendah Sekali	0-25	Instruktif
Rendah	25-50	Konsultatif
Sedang	50-75	Partisipatif
Tinggi	75-100	Delegatif

Sumber: Kepmendagri No. 690.900.327

b) Rasio Efektivitas Kinerja Keuangan Daerah

Rasio Efektivitas menggambarkan suatu kemampuan pemerintah daerah dalam merealisasikan pendapatan berupa Pendapatan Asli Daerah yang sebelumnya telah direncanakan dibandingkan dengan anggaran yang ditetapkan berdasarkan dari potensi riil daerah itu sendiri. Kemampuan suatu daerah dikatakan efektif apabila suatu interval mencapai diatas 100 %. Dapat diketahui bahwa apabila semakin tinggi nilai rasio efektivitas, maka semakin baik tingkat efektivitas kemampuan daerah dalam kinerja keuangan daerah. Berikut kriteria efektivitas kinerja keuangan pemerintah daerah berdasarkan Kepmendagri No. 690.900.327 Tahun 1996:

Tabel 2.3 Kriteria Efektivitas Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Presentase Efektivitas	Kriteria
>100	Sangat Efektif
90-100	Efektif
80-90	Cukup Efektif
60-80	Kurang Efektif
<60	Tidak Efektif

Sumber: Kepmendagri No. 690.900.327

c) Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah

Rasio Efisiensi Pendapatan Asli Daerah menggambarkan perbandingan antara suatu besaran realisasi belanja yang dikeluarkan dengan realisasi pendapatan yang dilakukan pemerintah daerah untuk memperoleh ukuran rasio efisiensi yang lebih baik. Apabila rasio efisiensi bernilai kecil, maka semakin baik tingkat rasio efisiensi tersebut. Berikut adalah kriteria dari tingkat efisiensi:

Tabel 2.4 Kriteria Efisiensi

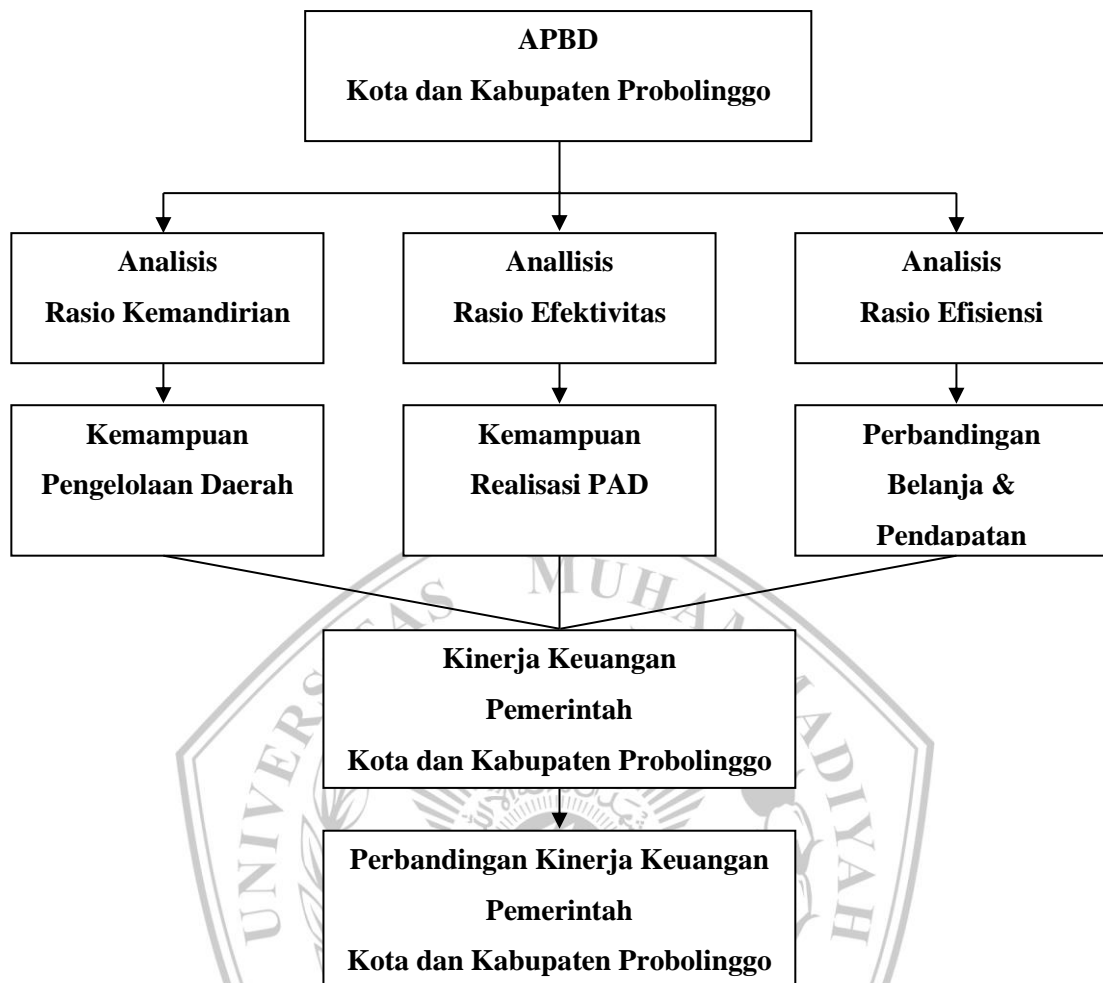
Persentase Efisiensi	Kriteria
>100	Tidak Efisien
90-100	Kurang Efisien
80-90	Cukup Efisien
60-80	Efisien
<60	Sangat Efisien

Sumber: Kepmendagri No. 690.900.327

2.3. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran ini ditujukan guna sebagai konsep yang dapat menjelaskan serta menentukan keterkaitan antara variabel-variabel yang akan diteliti berdasarkan teori-teori yang sudah dijelaskan diatas. Pada kerangka penelitian ini kinerja keuangan pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam rangka pembangunan daerah. Dana maupun sumber keuangan harus diukur melalui beberapa rasio kinerja keuangan. Pengukuran dalam kinerja pemerintah daerah secara umum terdiri dari beberapa rasio keuangan, diantaranya rasio Kemandirian keuangan daerah, Rasio Efektivitas dan Rasio Efisiensi.

Dari rasio kinerja keuangan tersebut dapat diketahui perubahan kinerja keuangan pemerintah daerah untuk dipahami secara jelas dan dapat dibandingkan hasil kinerja keuangan tersebut, kinerja keuangan pemerintah yang akan diteliti berfokus pada daerah di Kota dan Kabupaten Probolinggo. Kemudian dari hasil analisis tersebut dapat dibandingkan perubahan kinerja keuangan pemerintahan di setiap tahunnya. Untuk memahami secara jelas, berikut adalah kerangka pemikiran dari penelitian analisis kinerja keuangan pemerintah daerah Kota dan Kabupaten Probolinggo:



Sumber: Laporan Kinerja Keuangan Daerah

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran

Dari kerangka pemikiran diatas dapat diketahui bahwa dari bagan laporan keuangan pemerintah daerah dapat diartikan sebagai sumber dari penelitian yang akan dilakukan yaitu laporan keuangan pemerintah daerah yang berasal dari APBD dengan Komponen PAD, dimana pada penelitian ini tahun anggaran yang digunakan adalah 2010-2017.

Pada bagan Analisis Kinerja Keuangan dengan Rasio Kinerja Keuangan dapat diartikan sebagai alat analisis yang digunakan untuk mengukur kinerja

keuangan pemerintah dengan menggunakan beberapa rasio kinerja keuangan yang terdiri dari Rasio Kemandirian keuangan daerah, Efektivitas dan Efisiensi.

Dari alat analisis Kinerja Keuangan diatas maka akan ditemukan fungsi dari tiap-tiap komponen alat analisis tersebut. Rasio kemandirian untuk mengukur suatu kemampuan keuangan pemerintah dalam mengelola daerah, Rasio Efektivitas untuk mengukur suatu kemampuan pemerintah dalam merealisasikan Pendapatan Asli Daerah, Rasio Efisiensi untuk mengukur perbandingan antara belanja yang telah dikeluarkan oleh pemerintah dengan pendapatan yang diterima.

Pada bagan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah dapat diartikan sebagai hasil analisis dimana dari hasil tersebut dapat ditarik kesimpulan apakah kinerja keuangan pemerintah daerah tersebut sudah berjalan dengan efektif dan efisien.

Selanjutnya pada bagan Perbandingan Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota dan Kabupaten Probolinggo menggambarkan bahwa akan ada perbandingan dari hasil analisis antara Kinerja keuangan pemerintah daerah antara Kota dan Kabupaten Probolinggo, kemudian daerah manakah yang kinerja keuangan pemerintah daerahnya paling baik berdasarkan kriteria menurut hasil analisis.